
3. Правовые проблемы сферы научных исследований, инноваций и образования

Грибовский Андрей Владимирович

*кандидат экономических наук
заведующий отделом государственного регулирования
и правовых проблем сферы науки и инноваций РИЭПП.
телефон: (495) 917 00 15,
a_gribovsky@mail.ru*

РЕГУЛИРОВАНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РФ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

На сегодняшний день в субъектах РФ накоплен значительный опыт административно-правового регулирования инновационной деятельности: с 1997 г.¹ принято свыше 90 региональных законов, призванных способствовать развитию инновационной активности организаций. Как правило, в них:

1. Устанавливается базовый понятийный аппарат и тем самым четко очерчивается сфера применения закона и последующих подзаконных нормативно-правовых актов.

2. Определяются принципы, методы и порядок формирования и осуществления государственной инновационной политики, ее приоритетные направления. Закрепляется компетенция региональных органов законодательной и исполнительной власти, а также специально создаваемых органов (в т. ч. действующих на общественных началах) в сфере инновационной деятельности, определяются формы взаимодействия с субъектами научной и инновационной деятельности.

3. Устанавливаются формы, виды поддержки и стимулирования инновационной деятельности, закрепляются ее возможные размеры и источники финансирования. Обеспечивается финансирование в установленных пределах инновационных программ и инновационных проектов, выполняемых по государственным (республиканским, областным) заказам.

4. Устанавливается порядок заключения государственных договоров (контрактов) на реализацию инновационных программ и проектов. Гарантируется свобода доступа к информации о приоритетах

¹ Закон Саратовской области от 28.07.1997 № 50-ЗСО «Об инновациях и инновационной деятельности».

государственной инновационной политики, о завершенных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах инновационного характера, подготовленных к использованию в производстве, о инновационных программах и проектах, подлежащих реализации (информационное обеспечение научной и инновационной деятельности), за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством в отношении государственной, служебной и коммерческой тайны.

5. Определяются формы содействия подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров, осуществляющих инновационную деятельность.

6. Регулируется создание и деятельность инновационных и венчурных фондов. В ряде случаев целевые инновационные программы принимаются в форме закона.

В зависимости от степени правового регулирования инновационной деятельности субъекты РФ подразделяются на три основные группы.

К первой группе – с минимальным уровнем правового регулирования – относятся Карачаево-Черкесская Республика, Республика Алтай, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Костромская область, Псковская область, Чукотский автономный округ. В данных субъектах отсутствуют как законы, регулирующие инновационную деятельность, так и подзаконные акты, регламентирующие ее отдельные аспекты.

Во вторую группу входят субъекты РФ (Республика Хакасия, Архангельская область, Астраханская область, Волгоградская область, Вологодская область, Калининградская область, Курская область, Ленинградская область, Новгородская область, Сахалинская область, Ярославская область, Еврейская автономная область, Забайкальский край, Хабаровский край, г. Санкт-Петербург), в которых отсутствуют специальные законы, регулирующие инновационную деятельность, но ее отдельные аспекты регулируются либо подзаконными актами, либо законами, регулирующими иные общественные отношения.

Например, в Астраханской области принято Постановление Правительства Астраханской области от 07.11.2011 № 442-П «О Положении о субсидиях действующим инновационным компаниям – субъектам малого и среднего предпринимательства в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг». В Забайкальском крае Постановлением Правительства Забайкальского края от 27.07.2010 № 302 утверждена краевая долгосрочная целевая программа «Инновационное развитие Забайкальского края (2011–2014 гг.)». В Курской области базовые определения, связанные с инновационной деятельностью («инновационная деятельность», «инновационный проект») содержатся в Законе Курской области от 30.12.2004 № 93-ЗКО «О промышленной политике в Курской области». Данный закон определяет, что осуществление мер государственной поддержки инновационной деятельности, разработка и утверждение порядка предоставления и рассмотрения предложений об оказании мер государственной поддержки субъектам промышленной

деятельности, в том числе в отношении реализации инновационных проектов относятся к полномочиям Администрации Курской области. В законе говорится также, что информационно-аналитическое обеспечение промышленной политики должно включать в себя создание и поддержку областного реестра инновационных проектов, а Концепция промышленной политики должна содержать меры государственной поддержки инновационной деятельности субъектов промышленности.

И, наконец, третью, самую многочисленную, группу субъектов РФ образуют субъекты РФ, в которых действуют специальные «инновационные» законы. В общей сложности, специальные «инновационные» законы приняты в 57 из 83 субъектов РФ² (табл. 1). Для этой же группы характерно наличие и иных законов, направленных на стимулирование инновационной деятельности. В частности, к ним относятся законы, регулирующие деятельность технопарков³, «Закон о полюсах инновационного развития в Алтайском крае»⁴, Закон «О зонах экономического благоприятствования»⁵.

Таблица 1. Распределение специальных законов, регулирующих общественные отношения, связанные с инновационной деятельностью, по федеральным округам

Федеральный округ	Всего субъектов	Число субъектов, в которых приняты «инновационные» законы	Доля субъектов, в которых приняты «инновационные» законы, от общего числа субъектов в округе, %
Центральный	18	15	83,3
Северо-Западный	11	2	18,2
Южный	6	3	50,0
Северо-Кавказский	7	6	85,7
Приволжский	14	11	78,6
Уральский	6	6	100,0
Сибирский	12	9	75,0
Дальневосточный	9	5	55,6
Всего	83	57	68,7

Проведенный анализ региональных законов, комплексно регулирующих общественные отношения, связанные с инновационной деятельностью, позволяет сделать вывод о различии подходов субъектов РФ к правовому регулированию данных отношений. Прежде всего, об этом свидетельствует разнообразие названий соответствующих законов (табл. 2).

² В 4 субъектах РФ (Алтайском крае, Кемеровской, Мурманской и Саратовской областях) в настоящее время действуют по 2 таких закона.

³ Воронежская область, Кабардино-Балкарская Республика, Кемеровская область, Краснодарский край, Оренбургская область, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Мордовия, Свердловская область, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край.

⁴ Закон Алтайского края от 07.09.2009 № 62-ЗС.

⁵ Закон Кемеровской области от 08.07.2010 № 87-ОЗ.

Таблица 2. Региональные законы, комплексно регулирующие общественные отношения, связанные с инновационной деятельностью

Название закона	Количество действующих законов	Субъекты РФ, в которых действуют данные законы
Об инновационной деятельности	22	Брянская область, Липецкая область, Республика Адыгея, Ростовская область, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Пермский край, Пензенская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Омская область, Томская область, Приморский край, Амурская область
Об инновациях и инновационной деятельности	3	Тверская область, Мурманская область, Саратовская область
О развитии инновационной деятельности	2	Кировская область, Ямало-Ненецкий автономный округ
О стимулировании инновационной деятельности	1	Челябинская область
Об инновационной деятельности в сфере науки и высшего образования	1	Ивановская область
Об инновационной деятельности и научном инновационном обеспечении развития экономики	1	Республика Дагестан
О научно-технической и инновационной деятельности	1	г. Москва
О научной, научно-технической и инновационной деятельности	3	Тюменская область, Красноярский край, Курганская область
Об осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности	1	Тульская область
Об основах организации научной, научно-технической и инновационной деятельности	1	Мурманская область
Об отдельных вопросах в сфере развития научной, научно-технической и инновационной деятельности	1	Камчатский край
О государственной поддержке инновационной деятельности	5	Республика Коми, Краснодарский край, Нижегородская область, Оренбургская область, Самарская область
О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности	3	Калужская область, Саратовская область ⁶ , Свердловская область
О государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности	1	Смоленская область

Об областной государственной поддержке научно-технической и инновационной деятельности	1	Иркутская область
О государственной поддержке инвестиционной, инновационной и производственной деятельности	1	Кемеровская область
О государственной поддержке приоритетных инновационных проектов	1	Ульяновская область
О государственной поддержке инновационной деятельности в агропромышленном комплексе	1	Алтайский край ⁷
О научно-технической политике и мерах государственной поддержки научной, научно-технической деятельности и инноваций	1	Владимирская область
Об инновационной политике	2	Воронежская область, Кемеровская область ⁸
Об инновационной политике органов государственной власти	1	Московская область
Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике	1	Орловская область
Об инновационной деятельности и инновационной политике	1	Белгородская область
Об инновационном развитии и государственной инновационной политике	1	Рязанская область
О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы	1	Новосибирская область
О научно-технической политике, научной и инновационной деятельности	1	Тамбовская область
О науке и государственной научно-технической политике	1	Республика Саха (Якутия)
О науке и научно-технической политике	1	Чувашская Республика
Всего	61	

⁶ В дополнение к закону об инновациях и инновационной деятельности.

⁷ В дополнение к закону об инновационной деятельности.

⁸ В дополнение к закону о государственной поддержке инвестиционной, инновационной и производственной деятельности

Таким образом, «инновационные» законы субъектов РФ можно разделить на 2 основные группы:

- 1) «специальные» законы, регулирующие исключительно инновационную деятельность;
- 2) «интегрированные» законы, объединяющие регулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В свою очередь, каждая из вышеназванных групп состоит из нескольких подгрупп в зависимости от объекта правового регулирования, акцентов в регулировании инновационной деятельности, преобладания правовых норм, регулирующих отдельные вопросы инновационной деятельности. Так, внутри группы «специальных» законов выделяются:

- 1) законы об инновационной деятельности, ее развитии и стимулировании;
- 2) законы о государственной поддержке инновационной деятельности;
- 3) законы об инновационной политике;
- 4) «комплексные» законы об инновационной деятельности (инновационном развитии) и инновационной политике;
- 5) «частные» законы, регулирующие отдельные вопросы инновационной деятельности (например, инновационную деятельность в сфере науки и высшего образования) или ее государственной поддержки (например, поддержку субъектов инновационной деятельности, приоритетных инновационных проектов, инновационной деятельности в агропромышленном комплексе).

Как видно из таблицы 2, наиболее многочисленной является подгруппа законов об инновационной деятельности, ее развитии и стимулировании. Законы данной подгруппы содержат нормы об общих положениях, о формах осуществления инновационной деятельности, о государственной инновационной политике; об организации, регулировании, координации, финансировании и государственной поддержке инновационной деятельности; заключительные положения. Входящие в данную подгруппу законы не отличаются единообразием: наряду с присутствием общих институтов, норм, регулирующих одни и те же аспекты инновационной деятельности, в них содержатся нормы, характерные только для отдельных субъектов РФ.

Законы о государственной поддержке инновационной деятельности – следующей по численности подгруппы законов – включают общие положения; нормы о полномочиях органов государственной власти в сфере государственной поддержки инновационной деятельности и ее государственном регулировании, о формах и мерах государственной поддержки, в том числе о финансировании; заключительные положения. Их основное отличие от подгруппы законов об инновационной деятельности состоит в отсутствии статей, регулирующих вопросы осуществления инновационной деятельности (формы осуществления инновационной деятельности) в рамках реализации государственной

инновационной политики⁹. Еще одна особенность данной подгруппы законов – наличие статей о полномочиях органов власти в сфере государственной поддержки ИД, подробно регулирующих общественные отношения, связанные с государственной поддержкой ИД: вопросы целей, принципов, направлений, различных форм государственной поддержки. Общим между данными подгруппами законов является наличие статей, регулирующих вопросы общих положений, финансирования ИД; заключительных положений.

Для законов об инновационной политике – еще одной достаточно представительной подгруппы законов – характерно подробное регулирование вопросов государственной инновационной политики, объединяющей такие элементы, как цели, задачи инновационной политики; принципы инновационной политики; правила формирования и реализации инновационной политики; направления инновационной политики; концепции инновационной политики (Белгородская область, Воронежская область). Законы данной подгруппы содержат нормы об основных понятиях, используемых в законе, правовых основах регулирования политики в сфере развития инновационной деятельности; ее финансировании и государственной поддержке; полномочиях органов государственной власти; инновационной политике. В отдельных законах можно встретить положения об инновационной инфраструктуре, ответственности субъектов инновационной деятельности (Рязанская область); инновационных программах (Белгородская область, Воронежская область, Рязанская область); о советах по инновационной политике (Белгородская область, Орловская область), изобретательстве и рационализаторской деятельности (Воронежская область); об экспертизе инновационных проектов (Воронежская область, Белгородская область).

Что касается «интегрированных» законов, то они могут быть подразделены на:

- 1) законы об инновационной и других видах деятельности (научной, научно-технической);
- 2) законы о государственной поддержке как инновационной деятельности, так и других видов деятельности (научной, научно-технической, инвестиционной, производственной)
- 3) законы о научно-технической политике научной и инновационной деятельности;
- 4) законы о науке и научно-технической политике, содержащие главы, относящиеся к государственной поддержке инновационной деятельности.

По сравнению с предшествующей, данная группа является достаточно малочисленной (14 законов), что затрудняет анализ входящих в нее за-

⁹ Исключение составляют нормы-дефиниции региональной инновационной политики в законах Калужской, Самарской и Саратовской областях и принципы инновационной политики, содержащиеся в статье о направлениях государственной поддержки инновационной деятельности.

конов. Исключение составляет подгруппа законов субъектов о научной, научно-технической и инновационной деятельности. Данные законы с различной степенью детализации регламентируют отдельные аспекты научной, научно-технической и инновационной деятельности. В них даются определения основных понятий, используемых в законе; обозначается законодательство о научной, научно-технической и инновационной деятельности; выделяются субъекты научной, научно-технической и инновационной деятельности (в том числе, «научная организация», «научные работники»); присутствуют нормы об организации и регулировании научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая управление данными видами деятельности; о полномочиях органов государственной власти, о формировании и реализации государственной политики в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности; регулируются вопросы финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности; стимулирования и государственной поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности. При всем сходстве данных законов с законами об инновационной деятельности, их принципиальным отличием является устойчивая генетическая связь с федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», проявляющаяся, прежде всего, в использовании институтов и терминологии данного федерального закона (научная деятельность, научно-техническая деятельность, фундаментальные научные исследования, прикладные научные исследования и т. п.).

Помимо специальных «инновационных» законов, в субъектах РФ принят ряд законов, регулирующих отдельные аспекты в сфере инновационной деятельности. Предметом их регулирования, как правило, выступают налоговые льготы субъектам инновационной деятельности¹⁰, расходование бюджета для обеспечения инновационной деятельности¹¹, наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями по государственной поддержке муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные

¹⁰ Закон Ульяновской области от 2 ноября 2006 г. № 162-30 «Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, реализующих приоритетные инновационные проекты Ульяновской области»; Закон Кемеровской области от 26 ноября 2008 г. № 101-03 «О налоговых льготах субъектам инвестиционной, инновационной и производственной деятельности, управляющим организациям технопарков, резидентам технопарков».

¹¹ Закон Томской области от 29 декабря 2009 г. № 297-03 «О расходах областного бюджета, обеспечивающих инвестиционную и инновационную деятельность в Томской области на 2010 год»; Закон Курской области от 20 октября 2008 г. № 81-ЗКО «О предоставлении и расходовании субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов на внедрение инновационных образовательных программ в муниципальных общеобразовательных учреждениях».

программы¹², функционирование технопарков¹³, регулировании инновационной деятельности в отдельных сферах¹⁴ и иные вопросы, связанные с инновационной деятельностью¹⁵. Проведенный анализ свидетельствует, что эта категория законов субъектов РФ отличается разнообразием и значительным потенциалом в регулировании отдельных аспектов инновационной деятельности.

Правовое регулирование ряда аспектов, связанных с осуществлением инновационной деятельности в субъектах РФ осуществляется подзаконными актами. В частности, во многих субъектах РФ на уровне подзаконных актов регулируются:

- 1) региональные целевые программы развития инновационной деятельности;
- 2) меры по развитию и стимулированию инновационной деятельности¹⁶;

¹² Закон Магаданской области от 21 декабря 2007 г. № 952-03 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Магаданской области по поддержке муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы»; Закон Республики Алтай от 24 декабря 2007 г. № 100-РЗ «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Алтай по государственной поддержке муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы».

¹³ Закон Республики Ингушетия от 7 декабря 2010 г. № 61-РЗ «О технопарках в Республике Ингушетия»; Закон Оренбургской области от 5 мая 2008 г. № 2106/446-IV-ОЗ «О технопарках в Оренбургской области»; Закон Кемеровской области от 2 июля 2008 г. № 55-03 «О технопарках в Кемеровской области».

¹⁴ Закон Ивановской области от 13 декабря 2007 г. № 181-03 «Об инновационной деятельности в сфере науки и высшего образования».

¹⁵ Закон Алтайского края от 7 сентября 2009 г. № 62-ЗС «О полюсах инновационного развития в Алтайском крае»; Закон Кемеровской области от 08.05.2009 № 43-03 «О поощрении ученых, участвующих в инновационной деятельности»; Закон Нижегородской области от 7 сентября 2006 г. № 89-З «Об утверждении инновационного соглашения между Правительством Нижегородской области и ООО «Пустынь» о предоставлении государственной поддержки».

¹⁶ Постановление Правительства РК от 19.12.2008 № 359/1 «О реализации Закона Республики Коми “О налоговых льготах на территории Республики Коми и внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросу о налоговых льготах”»; Постановление Правительства Воронежской обл. от 08.10.2010 № 839 «Об утверждении Положения о порядке предоставления поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим разработку и внедрение инновационной продукции» Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 14.10.2009 № 411 «О мерах по реализации Закона Кемеровской области от 26.11.2008 № 102-ОЗ “О государственной поддержке инвестиционной, инновационной и производственной деятельности в Кемеровской области”».

- 3) формирование инфраструктуры инновационной деятельности¹⁷;
- 4) порядок создания и аккредитации субъектов инновационной инфраструктуры¹⁸;
- 5) порядок предоставления субъектам инновационной деятельности (инновационной инфраструктуры) субсидий и иных форм имущественной поддержки за счет средств регионального бюджета¹⁹;
- 6) вопросы инновационной деятельности в образовании²⁰;

¹⁷ Распоряжение Правительства Ивановской области от 13.04.2010 № 122-рп «О создании в Ивановской области технопарков высоких технологий»; Постановление Правительства Новосибирской области от 03.05.2012 №227-п «Об утверждении Порядка финансирования мероприятий, предусмотренных долгосрочной целевой программой “Создание научно-технологического парка в сфере биотехнологий в наукограде Кольцово на 2011–2015 годы”», установлении условий предоставления и расходования субсидий местным бюджетам на реализацию мероприятий долгосрочной целевой программы «Создание научно-технологического парка в сфере биотехнологий в наукограде Кольцово на 2011–2015 годы”»; Постановление Правительства Омской области от 11.04.2007 № 43-п «О Концепции развития инновационной инфраструктуры на территории Омской области до 2015 года»; Постановление Правительства Самарской области от 12.05.2010 № 168 «Об утверждении областной целевой программы “Создание технопарка в сфере высоких технологий «Жигулевская долина» в городском округе Тольятти” на 2010–2014 годы».

¹⁸ Приказ министерства экономического развития Ставропольского края от 19.05.2010 № 169/од «О некоторых мерах по реализации закона Ставропольского края «О региональных индустриальных, туристско-рекреационных и технологических парках»; Постановление Правительства Челябинской области от 19.10.2011 № 364-П «Об аккредитации инновационных технопарков, осуществляющих деятельность на территории Челябинской области».

¹⁹ Постановление Правительства Челябинской области от 16.02.2011 № 49-П «О Порядке предоставления субсидий инновационным бизнес-инкубаторам за счет средств областного бюджета»; Постановление Правительства Челябинской области от 16.02.2011 № 48-П «О Порядке предоставления субсидий субъектам инновационной деятельности за счет средств областного бюджета»; Постановление Правительства Челябинской области от 28.09.2011 № 330-П «О Порядке предоставления субсидий из областного бюджета аккредитованным инновационным технопаркам»; Постановление Правительства Челябинской области от 16.02.2011 № 50-П «О Порядке предоставления субсидий (в виде грантов) малым инновационным предприятиям Челябинской области».

²⁰ Постановление Правительства Новосибирской области от 23.04.2012 № 192-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на государственную поддержку образовательных учреждений по подготовке специалистов в сфере инновационной деятельности»; Постановление администрации Тверской области от 14.10.2008 № 372-па «О поощрении инновационной деятельности, направленной на развитие образования и экономики региона, творчески работающих педагогов образовательных учреждений, инициативной талантливой молодежи Тверской области».

- 7) проведение конкурсов инновационных организаций и инновационных проектов²¹;
- 8) утверждение форм статистического наблюдения, др.²²

Особо следует остановиться на региональных программах инновационного развития. До недавнего времени в ряде субъектов РФ такие программы утверждались на уровне законов, которые некоторые авторы относили к законам об инновационной деятельности [1]. В частности, законы подобного типа были приняты в Ульяновской области²³, Ростовской области²⁴, Томской области²⁵, Самарской области²⁶, Пензенской области²⁷,

²¹ Указ Губернатора Омской области от 20.09.2005 № 113 «О премиях Губернатора Омской области в сфере развития предпринимательства и инноваций» (вместе с «Положением о ежегодных премиях Губернатора Омской области в сфере развития предпринимательства и инноваций»); Указ Губернатора Орловской области от 13.07.2011 № 226 «Об областном конкурсе “Лучшее инновационное предприятие Орловской области”» (вместе с «Положением об областном конкурсе “Лучшее инновационное предприятие Орловской области”»); Распоряжение Правительства Свердловской области от 05.06.2012 № 1105-РП «Об утверждении Положения о ежегодном областном конкурсе промышленности и инноваций “Достижение” в 2012 году и состава экспертного совета ежегодного областного конкурса промышленности и инноваций “Достижение”».

²² Постановление администрации Липецкой области от 07.06.2011 № 209 «Об утверждении Порядка ведения и формы областного реестра инновационных проектов Липецкой области», Постановление администрации Липецкой области от 06.06.2011 № 204 «Об утверждении Порядка проведения мониторинга инновационной деятельности в Липецкой области»; Распоряжение Губернатора Томской области от 20.02.2012 № 48-р «Об утверждении форм ежегодного регионального наблюдения за инновационными организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Томской области»; Постановление администрации Магаданской области от 18.11.2010 № 653-па «О порядке ведения реестра субъектов инновационной деятельности Магаданской области».

²³ Закон Ульяновской области от 2 ноября 2006 № 164-30 «Об утверждении областной целевой программы “Развитие инновационной деятельности в Ульяновской области на 2006–2010 годы”».

²⁴ Областной закон Ростовской области от 28 ноября 2006 № 592-ЗС «Об областной целевой программе развития инновационной деятельности в Ростовской области на 2007–2008 годы».

²⁵ Закон Томской области от 30 декабря 2008 № 309-03 «Об утверждении областной целевой программы “Развитие инновационной деятельности в Томской области на 2009–2010 годы”».

²⁶ Закон Самарской области от 4 апреля 2003 № 21-ГД «Об утверждении областной целевой программы “Инновации – Производство – Рынок” на 2003–2006 годы».

²⁷ Закон Пензенской области от 20 декабря 2004 № 720-ЗПО «Об областной целевой программе инновационного развития Пензенской области на 2005–2007 годы».

Калужской области²⁸, Орловской области²⁹, Республике Марий Эл³⁰, Красноярском крае³¹. Однако в настоящее время практика утверждения подобных программ изменилась. В подавляющем большинстве случаев они утверждаются постановлениями Правительства³², реже – постановлениями администрации³³, постановлением Коллегии администрации³⁴, указом Президента³⁵ и даже приказом министерства³⁶.

В настоящее время программы инновационного развития действуют в 22 субъектах Российской Федерации³⁷, при этом в трех субъектах – Брянской, Пензенской и Ярославской областях – одновременно по две³⁸. В подавляющем большинстве случаев они приняты в форме целевых (областных целевых, ведомственных целевых, долгосрочных

²⁸ Закон Калужской области от 26 сентября 2005 г. № 121-03 «Об областной целевой программе “Развитие инновационной деятельности в Калужской области на 2005–2010 годы”».

²⁹ Закон Орловской области от 28 февраля 2003 г. № 317-03 «Об областной целевой инновационной программе “Развитие сельскохозяйственного машиностроения в Орловской области на 2002–2006 гг.”».

³⁰ Закон Республики Марий Эл от 3 декабря 2004 г. № 52-3 «О республиканской целевой программе “Развитие инновационной деятельности в Республике Марий Эл на 2005–2007 годы”».

³¹ Закон Красноярского края от 12 февраля 1999 г. № 5-303 «О краевой целевой программе “Активизация инновационной деятельности в Красноярском крае”».

³² Воронежская область, Забайкальский край, Кировская область, Курганская область, Ленинградская область, Пензенская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Свердловская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ярославская область.

³³ Брянская область, Липецкая область, Магаданская область, Тверская область, Томская область.

³⁴ Кемеровская область.

³⁵ Республика Саха (Якутия).

³⁶ Калужская область.

³⁷ Брянская область, Воронежская область, Забайкальский край, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Курганская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Пензенская область, Республика Саха (Якутия), Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Свердловская область, Тверская область, Томская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ярославская область.

³⁸ В Брянской области это государственная программа «Экономическое развитие, инвестиционная политика и инновационная экономика Брянской области (2012–2015 годы)» и долгосрочная целевая программа «Развитие научной и инновационной деятельности в Брянской области» (2011–2015 годы); в Пензенской области – долгосрочная целевая программа «Стимулирование роста объемов промышленного производства, внедрения инноваций и технического перевооружения промышленности Пензенской области на 2009–2015 годы» и долгосрочная целевая программа «Развитие инновационной деятельности в Пензенской области (2009–2014 годы)»; в Ярославской области – областная целевая программа модернизации и инновационного развития промышленности Ярославской области на 2011–2013 гг. и Областная целевая программа развития и поддержки инновационной деятельности в Ярославской области на 2012–2014 гг.

целевых, долгосрочных областных целевых, краевых долгосрочных целевых) программ и только в двух случаях – в форме государственных программ³⁹.

Целевые программы инновационного развития принимаются в среднем на период от 2 до 6 лет. При этом некоторые программы разрабатываются на основе положений, содержащихся в региональных законах.

Исследование региональных целевых программ о развитии инновационной деятельности показывает, что они являются взаимосвязанными по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям, комплексом мероприятий правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, направленных на решение проблем в развитии ИД с учетом особенностей развития, региональных проблем конкретного субъекта РФ. Целевые программы способствуют планомерной реализации конкретных мероприятий, что позволяет отойти от декларативности многих положений документов, регламентирующих ИД. Вместе с тем, целевым программам как инструментам административно-правового регулирования свойственен ряд недостатков, снижающих эффективность их реализации. В частности, в них недостаточно регламентированы вопросы координации между заинтересованными органами исполнительной власти, неравномерно выделяются средства в течение года на реализацию мероприятий, предусмотренных программой, их отличает также низкая эффективность в решении краткосрочных задач и «недостаточность обоснования основных положений проекта программы с точки зрения формулирования стратегических целей и определения основных задач реализации программы, отсутствие вариантов по составу мероприятий, рекомендуемых к реализации, в зависимости от объема реальных финансовых ресурсов» [2].

Анализ нормативно-правовой базы субъектов РФ, регулирующей инновационную деятельность, выявил ряд проблем. Важнейшими из них являются:

1. Отсутствие единства в определении основополагающих понятий инновационной сферы. Несмотря на принятие в июле 2011 г. поправок в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»⁴⁰, введших в правовой оборот такие ключевые понятия как «коммерциализация научных и (или научно-технических результатов)», «инновации», «инновационный проект», «инновационная инфраструктура», «инновационная деятельность», на региональном уровне по-прежнему сохраняются различные подходы к их определению.

³⁹ Государственная программа «Экономическое развитие, инвестиционная политика и инновационная экономика Брянской области (2012–2015 годы) и государственная программа Республики Саха (Якутия) «Научно-техническое и инновационное развитие Республики Саха (Якутия) на 2012–2016 годы».

⁴⁰ Федеральный закон от 21.07.2011 № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”».

По состоянию на 01 сентября 2012 г. положения 254-ФЗ не были учтены в законах 26 субъектов Российской Федерации⁴¹. И это при том, что в ряде случаев последние редакции законов принимались позднее даты принятия 254-ФЗ⁴². В частности, по-прежнему существуют три основных подхода региональных законодателей к определению понятия «инновационная деятельность». Она может рассматриваться как «деятельность» (трактуемая иначе, чем в ФЗ-254)⁴³, как «процесс»⁴⁴ и как «выполнение работ и (или) оказание услуг»⁴⁵. В законе Мурманской области «Об инновациях и инновационной деятельности в Мурманской области» «инновационная деятельность» толкуется через триаду понятий: создание, внедрение, распространение. Закон Тамбовской области «О научно-технической политике, научной и инновационной деятельности в Тамбовской области» инновационную деятельность определяет через формулировку «совокупность научных, технологических, организационных, финансовых и коммерческих мероприятий». Закон Кировской области «О развитии инновационной деятельности в Кировской области» говорит о том, что инновационная деятельность – система действий по созданию и использованию интеллектуального продукта.

Более того, встречаются случаи, когда одно и то же понятие по-разному определяется в различных нормативно-правовых документах одного и того же региона. Например, в Законе Чеченской Республики от 04.12.2006 № 42-РЗ (ред. от 14.02.2011) «О промышленной деятельности и промышленной политике в Чеченской Республике» под инновационной деятельностью понимается «деятельность, направленная на реализацию результатов научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений в новый или усовершенствованный продукт, реализуемый на рынке, в новый или усовершенствованный технологический процесс, используемый в практической деятельности, а также связанные с этим дополнительные научные исследования и разработки». В то же время в Законе Чеченской Республики от 06.03.2007

⁴¹ Алтайский край, Белгородская область, Брянская область, Ивановская область, Калужская область, Кировская область, Краснодарский край, Мурманская область, Оренбургская область, Орловская область, Приморский край, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва, Рязанская область, Самарская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чеченская Республика.

⁴² Например, в Ивановской области – 20 декабря 2011 г., Чеченской Республике – 11 мая 2012 г., Краснодарском крае – 04 июня 2012 г., Мурманской области – 09 июня 2012 г., Тамбовской области – 25 июля 2012 г.

⁴³ Белгородская область, Ивановская область, Калужская область, Республика Дагестан, Смоленская область, Тверская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чеченская Республика.

⁴⁴ Республика Адыгея, Краснодарский край.

⁴⁵ Орловская область, Республика Башкортостан, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия – Алания, Рязанская область.

№ 7-РЗ «Об инновационной деятельности в Чеченской Республике» (ред. от 11.05.2012) инновационная деятельность определяется как «деятельность, направленная на внедрение научно-технических или научно-технологических достижений в технологические процессы, новые или усовершенствованные товары, услуги, реализуемые на внутреннем и внешнем рынках». Различные определения понятий «инновация», «инновационная деятельность» и «инновационная инфраструктура» содержатся в Законе Воронежской области № 133-ОЗ «Об инновационной политике Воронежской области» (ред. от 25.06.2012) и в Концепции областной инновационной политики на 2010–2015 гг., утвержденной Постановлением Правительства Воронежской области от 11.02.2010 № 70 (ред. от 29.05.2012).

2. Отсутствие единства в определении полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере инновационной деятельности. В законах Амурской области, Кабардино-Балкарской Республики, Кемеровской области, Омской области, Республики Адыгея, Ростовской области, Ставропольского края, Тверской области, Томской области, Хабаровского края, отсутствуют отдельные статьи о полномочиях органов исполнительной власти субъектов РФ. В ряде субъектов РФ (Брянская область, Саратовская область, Воронежская область, Новосибирская область) не указывается, по каким вопросам установлены полномочия органов исполнительной власти. В некоторых субъектах РФ прописаны полномочия органов исполнительной государственной власти по вопросам инновационной деятельности⁴⁶; инновационной политики⁴⁷; государственной поддержки инновационной деятельности⁴⁸. В других – устанавливается компетенция органов исполнительной государственной власти по вопросам инновационной деятельности (Алтайский край) и ее государственной поддержки (Калужская область). Встречаются также положения о функциях органов власти по вопросам государственной поддержки инновационной деятельности (Нижегородская область).

3. Отсутствие системности в построении органов исполнительной власти, регулирующих инновационную деятельность. В некоторых субъектах РФ предусмотрены полномочия, компетенция, функции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ⁴⁹, в других – высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и уполномоченного органа исполнительной власти субъекта

⁴⁶ Алтайский край, Белгородская область, Волгоградская область, Иркутская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Рязанская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁴⁷ Камчатский край, Мурманская область, Новосибирская область, Орловская область, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика.

⁴⁸ Самарская область, Саратовская область, Республика Коми.

⁴⁹ Алтайский край, Белгородская область, Иркутская область, Мурманская область, Нижегородская область, Республика Бурятия, Республика Коми, Саратовская область.

екта РФ в сфере инновационной деятельности и государственной поддержки инновационной деятельности⁵⁰. В законах отдельных субъектов РФ устанавливаются полномочия:

- высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (Орловская область);
- органов государственной власти субъекта РФ, уполномоченного органа государственной власти субъекта РФ в сфере ИД (Рязанская область);
- высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, имеющих общий перечень полномочий. Предусматривается уполномоченный орган, который может быть наделен частью полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (Пермский край);
- органов местного самоуправления, которые могут выполнять отдельные функции по развитию ИД на основе соглашений, заключенных с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (Воронежская область);
- высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (Орловская область);
- органов государственной власти субъекта РФ, уполномоченного органа государственной власти субъекта РФ в сфере ИД (Рязанская область);
- высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, уполномоченного органа исполнительной власти субъекта в области ИД (Республика Башкортостан).

В законах некоторых субъектов РФ отсутствует формулировка, отвечающая на вопрос, какие компетенции полномочия и функции закреплены за органами власти. Вместе с тем, в законах данных субъектов, РФ перечислены положения, закрепленные за высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (Камчатский край, Чеченская Республика), за уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ в сфере инновационной политики (Республика Северная Осетия – Алания) или органами государственной власти (Ямало-Ненецкий автономный округ).

4. Отсутствие единства относительно определения полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В среднем за высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ закреплено 7 полномочий (в разных законах субъектов РФ количество полномочий данного органа варьируется от 4 до 9 полномочий).

К числу полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ региональные законодатели, как правило, относят:

⁵⁰ Калужская область, Новосибирская область, Саратовская область.

- формирование и разработку основных положений инновационной политики⁵¹;
- обеспечение государственной поддержкой субъектов инновационной деятельности⁵²;
- определение уполномоченного органа в области инновационной деятельности⁵³;
- координацию инновационной деятельности⁵⁴;
- обеспечение взаимодействия между субъектами инновационной деятельности⁵⁵;
- создание координационных и общественных советов по инновационной деятельности⁵⁶;
- разработку условий для совершенствования механизма экономического регулирования инновационной деятельности на территории субъекта РФ⁵⁷;
- содействие развитию конкурентных рыночных отношений в сфере инновационной деятельности и защита от недобросовестной конкуренции⁵⁸;
- принятие нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере инновационной деятельности⁵⁹;
- разработку и формирование региональной государственной целевой инновационной программы⁶⁰;

⁵¹ Белгородская область, Воронежская область, Камчатский край, Новосибирская область, Чеченская республика.

⁵² Алтайский край, Калужская область, Иркутская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Пермский край, Республика Бурятия, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁵³ Волгоградская область, Мурманская область, Пермский край, Республика Бурятия, Республика Башкортостан, Самарская область, Саратовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁵⁴ Белгородская область, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Калужская область, Пермский край, Республика Северная Осетия-Алания, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁵⁵ Алтайский край, Брянская область, Нижегородская область, Республика Северная Осетия-Алания.

⁵⁶ Алтайский край, Новосибирская область.

⁵⁷ Белгородская область, Воронежская область.

⁵⁸ Белгородская область, Воронежская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁵⁹ Брянская область, Волгоградская область, Калужская область, Новосибирская область, Орловская область, Рязанская область, Саратовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁶⁰ Алтайский край, Белгородская область, Брянская область, Воронежская область, Иркутская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Орловской области, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Коми, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область,.

- финансирование в сфере инновационной деятельности⁶¹;
- разработку и исполнение регионального бюджета в части расходов на инновационную деятельность⁶²;
- размещение государственного заказа в сфере инновационной деятельности⁶³;
- формирование инновационной инфраструктуры⁶⁴;
- экспертизу инновационных проектов⁶⁵;
- утверждение перечня приоритетных направлений инновационной деятельности и проектов⁶⁶;
- осуществление мониторинга и анализа состояния инновационной деятельности⁶⁷;
- осуществление контроля в сфере инновационной деятельности⁶⁸;
- информационное обеспечение инновационной деятельности⁶⁹;
- заключение соглашений с федеральными органами исполнительной власти по вопросам государственной поддержки инновационной деятельности⁷⁰;
- принятие совместных решений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов РФ, с объединениями профсоюзов и предпринимателей в рамках

⁶¹ Воронежская область, Калужская область, Орловская область, Рязанская область.

⁶² Алтайский край, Белгородская область, Волгоградская область, Воронежская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область.

⁶³ Белгородская область, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Калужская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Орловская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Коми, Саратовская область.

⁶⁴ Брянская область, Иркутская область, Калужская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Коми, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁶⁵ Брянская область, Иркутская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Орловская область, Республика Башкортостан, Республика Коми, Рязанская область.

⁶⁶ Алтайский край, Брянская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан, Белгородская область, Воронежская область, Орловская область, Рязанская область, Нижегородская область.

⁶⁷ Брянская область, Иркутская область, Калужская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Саратовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁶⁸ Белгородская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Орловская область, Республика Коми, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область.

⁶⁹ Иркутская область, Калужская область, Новосибирская область, Республика Коми, Саратовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁷⁰ Калужская область, Республика Коми, Самарская область, Саратовская область.

системы социального партнерства⁷¹;

- оказание содействия в подготовке, переподготовке или повышении квалификации кадров для осуществления инновационной деятельности⁷²;
- проведение конкурсов инновационных проектов⁷³;
- учреждение региональных стипендий, премий⁷⁴;
- осуществление международного сотрудничества, заключение международных соглашений в сфере инновационной деятельности⁷⁵;
- осуществление иных полномочий в соответствии с действующим законодательством⁷⁶.

Серьезной проблемой является то, что в ряде регионов установлен «открытый» перечень полномочий исполнительных органов государственной власти⁷⁷. Проблема «открытого» перечня полномочий исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, прежде всего, связана с тем, что государственное управление инновационной деятельностью в регионах находится в стадии формирования и законодательным органам затруднительно определить полный, исчерпывающий перечень полномочий органов исполнительной власти в сфере инновационной деятельности и государственной поддержки инновационной деятельности. Вместе с тем «открытый» перечень полномочий исполнительных органов государственной власти субъекта РФ потенциально может создать условия для возникновения различного рода злоупотреблений. Более правильным является использование «закрытого» перечня полномочий исполнительных органов, который способствует приданию их деятельности реально подзаконного характера.

5. Юрико-лингвистическая неопределенность в формулировке полномочий исполнительных органов власти субъекта РФ. Региональный законодатель не поясняет, в чем именно и каким образом осуществляется реализация тех или иных полномочий. В качестве примера можно привести несколько формулировок полномочий исполнительных органов власти субъекта РФ:

⁷¹ Алтайский край, Камчатский край, Чеченская республика.

⁷² Брянская область, Мурманская область, Новосибирская область.

⁷³ Алтайский край, Белгородская область, Брянская область, Воронежская область, Иркутская область, Калужская область, Новосибирская область, Республика Башкортостан.

⁷⁴ Калужская область, Республика Коми, Саратовская область.

⁷⁵ Алтайский край, Калужская область, Камчатский край, Республика Башкортостан, Рязанская область, Чеченская республика, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁷⁶ Алтайский край, Брянская область, Иркутская область, Калужская область,

⁷⁷ Алтайский край, Белгородская область, Брянская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Орловская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Коми, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

- создает условия для формирования и финансирования региональной системы поддержки инновационной деятельности (Мурманская область);
- оказывает содействие в подготовке, переподготовке или повышении квалификации кадров для осуществления инновационной деятельности (Брянская область);
- участвует в заключении международных, внешнеэкономических и межрегиональных соглашений в области инновационной деятельности; содействует формированию инновационной инфраструктуры на территории Республики Коми (Республика Коми);
- содействует привлечению в инновационную систему инвестиционных средств, включая венчурный капитал (Новосибирская область);
- обеспечивает взаимосвязи между научными учреждениями, производителями и переработчиками сельхозпродукции в области ИД (Алтайский край).

Неопределенность в формулировках полномочий высших исполнительных органов размывает контуры деятельности данных органов, что неизбежно сказывается на снижении эффективности государственного регулирования в данной сфере.

6. Неопределенность круга вопросов по принятию нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере инновационной деятельности. В законах субъектов РФ, предусматривающих полномочия по принятию нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере инновационной деятельности, зачастую не уточняется, по каким именно вопросам высшие исполнительные органы осуществляют принятие нормативно-правовых актов. Отсутствие определенности в данном вопросе создает предпосылку чрезмерной свободы в подзаконном нормотворчестве, что, в свою очередь, может создать проблемы управленческого, коррупционного характера.

7. Отсутствие единства относительно определения объекта государственной поддержки. В качестве объекта государственной поддержки на региональном уровне могут устанавливаться: инновационная деятельность и субъекты инновационной деятельности⁷⁸, инновационная деятельность⁷⁹, субъекты инновационной деятельности⁸⁰, субъекты инновационной деятельности и субъекты инфраструктуры инновационной деятельности⁸¹, специализированные субъекты инновационной деятельности⁸², субъекты научно-технической и инновационной дея-

⁷⁸ Алтайский край, Кабардино-Балкарская Республика, Мурманская область, Омская область, Пермский край, Республика Бурятия, Саратовская область, Ставропольский край, Томская область.

⁷⁹ Брянская область, Камчатский край, Чеченская Республика.

⁸⁰ Волгоградская область, Ростовская область, Томская область.

⁸¹ Нижегородская область.

⁸² Саратовская область.

тельности⁸³, инновационные проекты и инновационная деятельность⁸⁴, инновационные проекты, инновационная деятельность, субъекты инновационной деятельности⁸⁵ и т. д. В ряде законов субъектов РФ отсутствует четкое разграничение между объектами государственной поддержки и различными формами государственной поддержки. Для некоторых законов субъектов РФ характерна неточность формулировок в отношении предназначения тех или иных форм государственной поддержки.

8. Отсутствие единства в толковании понятия «государственная инновационная политика субъекта РФ» в региональных законах. Наиболее часто государственная инновационная политика субъекта РФ понимается как «определение органами государственной власти субъекта РФ целей инновационной стратегии и механизмов поддержки приоритетных инновационных программ и проектов»⁸⁶ (данная формулировка воспроизводит определение понятия государственной инновационной политики, закрепленного в Концепции инновационной политики РФ на 1998–2000 гг.⁸⁷). Помимо этого, под государственной инновационной политикой субъекта РФ понимают:

- составную часть научно-технической и промышленной политики субъекта РФ, представляющую собой совокупность социально-экономических мер, направленных на формирование условий для развития производства конкурентоспособной инновационной продукции на базе передовых достижений науки, технологий и техники и повышение доли такой продукции в структуре производства, а также системы продвижения и реализации продукции и услуг на российском и мировом рынках⁸⁸ (подобное понимание инновационной политики основывается на определении понятия «политика РФ в области развития инновационной системы», установленного в «Основных направлениях политики РФ в области развития инновационной системы на период до 2010 года»⁸⁹);
- скоординированный комплекс мер органов государственной власти субъекта РФ, направленный на законодательное, экономическое, информационное, организационно-распорядительное обеспечение в области инновационной деятельности и учитывающий инновационную политику федеральных органов государственной власти, интересы

⁸³ г. Москва.

⁸⁴ Амурская область.

⁸⁵ Ставропольский край.

⁸⁶ Брянская область, Волгоградская область, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, др. Данный вариант определения инновационной политики является одним из самых распространенных. Он воспроизводит определение понятия государственной инновационной политики, закрепленного в Концепции инновационной политики РФ на 1998–2000 гг., одобренной постановлением Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 832.

⁸⁷ Одобрена постановлением Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 832.

⁸⁸ Пермский край, Рязанская область.

⁸⁹ Утверждены Правительством РФ 5 августа 2005 г. 2473п-П7.

субъектов науки и производства и приоритетные проблемы социально-экономического развития субъекта РФ⁹⁰;

- составную часть социально-экономической политики субъекта РФ, направленную на развитие и стимулирование инновационной деятельности в субъекте РФ⁹¹;

- деятельность органов государственной власти субъекта РФ по определению приоритетов инновационной стратегии, регулированию инновационной деятельности, поддержке и стимулированию ИД⁹²;

- цели, направления, формы деятельности органов государственной власти субъекта РФ по развитию инновационной деятельности⁹³, выражающие их отношение к инновационной деятельности⁹⁴;

- составную часть социально-экономической политики Орловской области, определяющую цели, направления, формы деятельности и механизмы поддержки субъектов инновационной деятельности органами государственной власти Орловской области в сфере практического применения (использования) инноваций, коммерциализации и внедрения в реальный производственно-технологический сектор экономики передовых достижений науки и техники⁹⁵.

В законе Ямало-Ненецкого автономного округа⁹⁶ вместо понятия «государственная инновационная политика» используется термин «инновационная политика», трактуемый как целенаправленная деятельность органов государственной власти автономного округа, органов местного самоуправления по повышению инновационной активности субъектов хозяйствования в приоритетных сферах и отраслях, регулированию инновационной деятельности на территории автономного округа.

9. Размытость и нечеткость в определении целей и задач государственной инновационной политики субъекта РФ. Некоторые из целей государственной инновационной политики (например, развитие инновационной инфраструктуры⁹⁷, стимулирование инновационной активности организаций (граждан)⁹⁸; обеспечение правового регулирования и защита интересов субъектов инновационной деятельности⁹⁹, освоение производства экологически чистых продуктов, активизация международного сотрудничества в сфере инновационной деятельно-

⁹⁰ Камчатский край, Чеченская Республика.

⁹¹ Амурская область, Кемеровская область, Республика Дагестан.

⁹² Воронежская область, Ставропольский край.

⁹³ Калужская область.

⁹⁴ Омская область.

⁹⁵ Орловская область.

⁹⁶ Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 июня 1998 г. № 30-ЗАО «Об инновационной деятельности».

⁹⁷ Белгородская область, Воронежская область, Кемеровская область, Омская область, Республика Башкортостан.

⁹⁸ Белгородская область, Воронежская область, Кемеровская область.

⁹⁹ Белгородская область, Воронежская область, Кемеровская область.

сти¹⁰⁰; привлечение инвестиций и других финансовых и иных ресурсов¹⁰¹, др.) относятся скорее к средствам реализации цели, т. е. задачам данной политики. Эта точка зрения подтверждается и формулировкой отдельных задач государственной инновационной политики в других субъектах РФ.

10. Отсутствие единого подхода в вопросе об участниках, формирующих государственную инновационную политику субъектов РФ. В частности, государственная инновационная политика субъектов РФ может формироваться: органами государственной власти¹⁰²; правительством субъекта РФ¹⁰³; администрацией субъекта РФ, уполномоченными органами администрации¹⁰⁴; правительством субъекта РФ при взаимодействии с органами государственной власти РФ¹⁰⁵; правительством субъекта РФ с привлечением: а) представителей субъектов инновационной деятельности или их объединений; б) представителей субъектов инфраструктуры инновационной деятельности или их объединений; в) представителей общественных организаций и их объединений, деятельность которых связана с образованием, наукой и промышленностью¹⁰⁶; соответствующими органами исполнительной власти с привлечением хозяйствующих субъектов и их объединений¹⁰⁷; с учетом предложений органов местного самоуправления муниципальных образований¹⁰⁸.

11. Различная трактовка понятия «государственная поддержка субъектов инновационной деятельности». В законах одних субъектов РФ данное явление понимается как совокупность мер, принимаемых органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством РФ и субъекта РФ в целях создания правовых, экономических и организационных условий для стимулирования (развития) инновационной деятельности на территории субъекта¹⁰⁹. Похожим образом определяется понятие «формы государственной поддержки субъектов инновационной деятельности» в законе Ростовской области – совокупность правовых, экономических и организационных мер, осуществляемых органами государственной власти Ростовской области, направленных на создание благоприятных условий для осуществления инновационной деятельности.

¹⁰⁰ Орловская область.

¹⁰¹ Волгоградская область.

¹⁰² Новосибирская область, Тверская область.

¹⁰³ Белгородская область.

¹⁰⁴ Воронежская область.

¹⁰⁵ Рязанская область.

¹⁰⁶ Камчатский край, Чеченская Республика.

¹⁰⁷ Республика Северная Осетия — Алания.

¹⁰⁸ Брянская область.

¹⁰⁹ Нижегородская область, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Рязанская область.

В других субъектах РФ¹¹⁰ используется дефиниция «меры поддержки инновационной деятельности», подразумевающая совокупность законодательных, экономических и организационных действий органов государственной власти субъекта РФ, направленных на создание благоприятных условий для осуществления инновационной деятельности. Подобным образом в ст. 3 закона Самарской области от 9 ноября 2005 г. № 498-ГД «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области» определяется понятие «государственная поддержка инновационной деятельности». Заслуживает внимания определение, установленное в ст. 1 закона Кемеровской области от 26 ноября 2008 г. № 102-03 «О государственной поддержке инвестиционной, инновационной и производственной деятельности в Кемеровской области»: «государственная поддержка инвестиционной, инновационной и производственной деятельности в Кемеровской области – установленные законодательством Кемеровской области льготные условия осуществления инвестиционной, инновационной и производственной деятельности для субъектов инвестиционной, инновационной и производственной деятельности на территории Кемеровской области». В ст. 2 закона Саратовской области от 23 июля 2004 г. № 39-ЗСО «О государственной поддержке специализированных субъектов инновационной деятельности в Саратовской области» закреплено, что государственная поддержка специализированных субъектов инновационной деятельности – система мер, направленных на создание благоприятных условий для функционирования специализированных субъектов инновационной деятельности и формирования рынка инноваций.

В законах ряда субъектов РФ установлены такие формы государственной поддержки ИД, которые, по сути, не являются таковыми. Среди них можно назвать:

- организация конкурсного отбора инновационных проектов, а также научно-исследовательских работ в целях поддержки прохождения ими стадии опытно-конструкторских работ и формирования инновационных проектов; организация конкурсного отбора проектов развития инновационной инфраструктуры¹¹¹;
- реализация программ и мероприятий, обеспечивающих реализацию государственной инновационной политики¹¹²;
- подготовка, утверждение и реализация областных целевых программ; контроль за целевым использованием средств, выделяемых из областного бюджета на организацию и осуществление ИД; проведение аккредитации инновационно-технологических центров; взаимодействие с инновационными, научными, научно-исследовательскими, образовательными, производственными организациями, общественными объе-

¹¹⁰ Камчатский край, Чеченская Республика.

¹¹¹ Самарская область.

¹¹² Брянская область.

динениями, осуществляющими или содействующими инновационной деятельности¹¹³.

Перечисленные выше «формы государственной поддержки» на самом деле являются полномочиями органов исполнительной власти субъектов РФ. Иными словами, имеет место подмена категорий: полномочия, а по сути, обязанности органов власти рассматриваются как формы государственной поддержки.

В некоторых субъектах РФ в качестве формы государственной поддержки указывается и создание инновационных и венчурных инновационных фондов¹¹⁴. Однако, поскольку подобные фонды могут финансироваться как из регионального бюджета, так и из негосударственных источников, данную форму поддержки нельзя считать в чистом виде государственной.

В большинстве региональных законов формы государственной поддержки не систематизированы, а приводится лишь их перечень, что создает определенные трудности административно-правового регулирования государственной поддержки инновационной деятельности¹¹⁵. В частности, классификация форм государственной поддержки поможет решить проблему установления «открытого» или «закрытого» перечня форм государственной поддержки. В настоящее время в законах субъектов РФ закрепляется как «закрытый»¹¹⁶, так и «открытый»¹¹⁷ перечень форм государственной поддержки. С одной стороны, иннова-

¹¹³ Омская область.

¹¹⁴ Волгоградская область, Мурманская область, Республика Коми, Самарская область, Тверская область.

¹¹⁵ В этой связи представляет интерес опыт субъектов РФ по законодательному разграничению форм государственной поддержки. Например, в законе Самарской области от 9 ноября 2005 г. № 198-ГД «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области» предусматриваются формы государственной финансовой поддержки инновационной деятельности и государственной организационной поддержки ИД. В законе Хабаровского края от 4 июля 2000 г. № 222 «Об инновационной деятельности в Хабаровском крае» говорится о прямой и косвенной государственной поддержке. В законе Нижегородской области от 14 февраля 2006 г. № 4-3 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Нижегородской области» устанавливаются различные меры государственной поддержки: для субъектов инновационной деятельности и для субъектов инфраструктуры инновационной деятельности.

¹¹⁶ Алтайский край, Амурская область, Белгородская область, Волгоградская область, Воронежская область, Забайкальский край, Иркутская область, Калужская область, Кабардино-Балкарская Республика, Кемеровская область, Мурманская область, Нижегородская область, Омская область, Оренбургская область, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Северная Осетия – Алания, Самарская область, Саратовская область, Хабаровский край.

¹¹⁷ Алтайский край, Брянская область, Камчатский край, Кемеровская область, Магаданская область, Новосибирская область, Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Татарстан, Рязанская область, Свердловская область, Ставропольский край, Чеченская Республика.

ционной деятельности и субъектам, ее осуществляющим, необходимо предоставлять режим наибольшего благоприятствования, что требует максимально разнообразных форм государственной поддержки, с другой – определенная часть форм требует соответствующего бюджетного финансирования. В подобной ситуации для финансовых форм государственной поддержки целесообразно устанавливать «закрытый», исчерпывающий перечень, а для иных форм государственной поддержки, например, организационных – «открытый».

12. Отсутствие единства относительно определения объекта государственной поддержки. В качестве объекта государственной поддержки в различных региональных законах устанавливаются: инновационная деятельность¹¹⁸; субъекты инновационной деятельности¹¹⁹; инновационная деятельность и субъекты инновационной деятельности¹²⁰; субъекты инновационной деятельности и субъекты инфраструктуры инновационной деятельности¹²¹; специализированные субъекты инновационной деятельности¹²²; инновационные проекты и инновационная деятельность¹²³; инновационные проекты, инновационная деятельность, субъекты инновационной деятельности¹²⁴; научные коллективы и субъекты инновационной деятельности¹²⁵; объекты инновационной инфраструктуры (научноград, научно-технические парки, инновационные и технологические центры, центры научно-технической информации и трансфера технологий, другие объекты инновационной инфраструктуры)¹²⁶; субъекты инновационной деятельности и субъекты, обеспечивающие инновационную деятельность¹²⁷; инфраструктура инновационной деятельности, инновационные проекты, субъекты инновационной деятельности, инновационная деятельность¹²⁸; субъекты инновационной деятельности, в том числе малого и среднего предпринимательства, осуществляющие инновационную деятельность, образовательные учреждения по подготовке специалистов в сфере инновационной деятельности, а также молодые ученые и специалисты в сфере научно-технической, инновационной и образовательной деятельности, субъекты инновационной деятельности, содействующие осуществлению инновационной деятель-

¹¹⁸ Брянская область, Камчатский край, Чеченская Республика.

¹¹⁹ Волгоградская область, Ростовская область, Томская область.

¹²⁰ Алтайский край, Кабардино-Балкарская Республика, Мурманская область, Омская область, Пермский край, Республика Бурятия, Саратовская область, Ставропольский край, Томская область.

¹²¹ Нижегородская область.

¹²² Саратовская область.

¹²³ Амурская область.

¹²⁴ Ставропольский край.

¹²⁵ Тверская область.

¹²⁶ Мурманская область.

¹²⁷ Ямало-Ненецкий автономный округ.

¹²⁸ Республика Башкортостан.

ности¹²⁹; субъекты инновационной деятельности, средства, вложенные в инновационную деятельность, инновационный проект или инновационная программа¹³⁰.

13. Отсутствие четкого разграничения между объектами государственной поддержки и различными формами государственной поддержки. Для большинства региональных законов характерна неточность формулировок в отношении предназначения тех или иных форм государственной поддержки. Конкретизация объектов государственной поддержки и соответствующее закрепление форм государственной поддержки содержится только в законах Волгоградской области, Калужской области, Кемеровской области, Нижегородской области, Новосибирской области, Ростовской области, Саратовской области, Томской области, Хабаровского края, Ямало-Ненецкого автономного округа¹³¹.

14. Неоправданное ограничение круга получателей государственной поддержки. В некоторых субъектах РФ государственная поддержка законодательно закреплена исключительно для юридических лиц¹³². В результате вне поля государственной поддержки остаются физические

¹²⁹ Новосибирская область.

¹³⁰ Хабаровский край.

¹³¹ Так в законе Хабаровского края устанавливается, что краевая государственная поддержка инновационной деятельности, осуществляемой в интересах края, распространяется на субъекты инновационной деятельности; средства, вложенные в инновационную деятельность; инновационный проект или инновационную программу. В законе Новосибирской области определяется, что неналоговые меры государственной поддержки могут предоставляться: 1) субъектам инновационной деятельности, в том числе малого и среднего предпринимательства, осуществляющим инновационную деятельность; 2) образовательным учреждениям по подготовке специалистов в сфере инновационной деятельности, а также молодым ученым и специалистам в сфере научно-технической, инновационной и образовательной деятельности; 3) субъектам ИД, содействующим осуществлению ИД. В этом же законе закрепляется, что к неналоговым мерам государственной поддержки относятся: 1) предоставление из областного бюджета Новосибирской области субсидий; 2) предоставление государственных гарантий Новосибирской области в качестве обеспечения исполнения обязательств инвестора, возникающих в процессе реализации инновационных инвестиционных программ и проектов; 3) предоставление льгот по аренде имущества, находящегося в государственной собственности Новосибирской области; 4) иные меры, установленные законодательством Новосибирской области.

¹³² Например, в законе Ульяновской области от 2 ноября 2006 г. № 161-30 «О государственной поддержке приоритетных инновационных проектов Ульяновской области» предусматривается государственная поддержка только юридическим лицам. В законе Калужской области № 134-03 от 4 июля 2002 г. «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области» устанавливается такая форма государственной поддержки, как гарантии Калужской области для юридических лиц в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

лица и индивидуальные предприниматели, что, в свою очередь, может негативным образом отразиться на развитии субъектов инновационной деятельности, а, следовательно, и инновационной деятельности в целом.

15. Наличие чрезмерных административных барьеров при получении государственной поддержки. В большинстве законов субъектов РФ государственная поддержка предоставляется только аккредитованным субъектам инновационной деятельности или тем из них, чьи инновационные проекты прошли экспертизу или экспертизу и конкурсный отбор. При этом в некоторых субъектах РФ даже такая форма государственной поддержки, как налоговые льготы, предоставляется лишь при условии прохождения экспертизы, аккредитации субъекта ИД¹³³. Остальные же субъекты инновационной деятельности могут рассчитывать только на формы государственной поддержки, не требующие бюджетного финансирования, такие как нормативное правовое обеспечение инновационной деятельности. В некоторых субъектах РФ предоставление налоговых льгот субъектам инновационной деятельности имеет индивидуальный характер. В частности, в Нижегородской области основанием для получения субъектами инновационной деятельности льготы по налогу на имущество, используемое для реализации приоритетного инновационного проекта, является заключение соглашений между Правительством Нижегородской области и субъектами инновационной деятельности о предоставлении государственной поддержки¹³⁴. Подобная практика противоречит абз. 2 п. 1 ст. 56 Налогового кодекса РФ.

¹³³ Например, в Республике Бурятия организации инновационной инфраструктуры, содействующие субъектам инновационной деятельности и претендующие на предоставление им налоговых и иных льгот за счет республиканского бюджета, должны проходить обязательную государственную аккредитацию. При этом порядок проведения государственной аккредитации организаций инновационной инфраструктуры разрабатывает уполномоченный орган и утверждает Правительство Республики Бурятия. В Томской области установление пониженной ставки налога на прибыль организации и предоставление льгот по уплате налога на имущество организаций распространяется только на организации, внесенные в Реестр инновационно-активных организаций Томской области. В Хабаровском крае закреплена обязательная независимая экспертиза при предоставлении налоговых льгот и других видов краевой государственной поддержки. При отнесении деятельности к инновационной, требования к подаваемой на экспертизу документации, порядок, объем и характер независимой экспертизы, а также организатор экспертизы определяются губернатором края.

¹³⁴ Закон Нижегородской области от 7 сентября 2006 г. № 90-3 «Об утверждении инновационного Соглашения между Правительством Нижегородской области и ОАО «Технопарк «Система-Саров» о предоставлении государственной поддержки».

Выводы

Проведенный анализ нормативно-правовых актов субъектов РФ, регулирующих вопросы, связанные с инновационной деятельностью, позволяет сделать вывод о существовании различных подходов к ее регулированию. На сегодняшний день региональное законодательство в инновационной сфере демонстрирует большое разнообразие не только в подходах к правовому регулированию этой сферы, но и в вопросах толкования понятий, формирования государственной инновационной политики, определения форм государственной поддержки инновационной деятельности, закрепления соответствующих полномочий органов исполнительной власти. «Инновационные» законы субъектов Российской Федерации характеризуются низким уровнем юридической техники, в ряде случаев не определяют с достаточной степенью ясности предмет правового регулирования, не устанавливают четкого понятийного аппарата [3]. Вследствие этого на региональном уровне не обеспечивается единообразное применение норм права при регулировании сходных общественных отношений. Прежде всего, в законодательстве субъектов РФ существуют различные варианты понимания и построения государственной инновационной политики, что препятствует созданию единой инновационной системы в масштабах страны. В большинстве субъектов РФ законодательно не определена система органов исполнительной власти, не распределены полномочия между данными органами, существует юридино-лингвистическая неопределенность в формулировке полномочий исполнительных органов власти. Окончательно не сформированы компетенция и полномочия данных органов, ограничены возможности по воздействию на некоторые субъекты инновационной деятельности. Все это создает условия для возникновения проблем управленческого характера в сфере инновационной деятельности. Негативно сказываются на эффективности организации системы государственной поддержки инновационной деятельности в субъектах РФ и существующие проблемы административно-правового характера (определение понятия государственной поддержки инновационной деятельности; создание оптимального перечня форм поддержки; выявление наиболее значимых их форм, классификации; уточнение объекта государственной поддержки; отсутствие четкого разграничения между объектами поддержки и различными формами государственной поддержки; ограниченный доступ к предоставлению государственной поддержки; наличие чрезмерных административных барьеров в ее получении). Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что нормативно-правовое регулирование в сфере инновационной деятельности на уровне субъектов РФ находится на этапе становления и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Автор благодарит за помощь в подготовке статьи директора по научным исследованиям и разработкам Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» доцента, к. ф.-м. н. Алексея Львовича Сударикова.

Литература

1. Буртовой М. Ю. Административно-правовое регулирование инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск, 2011.
2. Сомина Е. И. Статус региональных целевых программ в законодательстве субъектов РФ // Финансы. № 12. 2005.
3. Худокормова О. И. Правовое регулирование инновационной деятельности в Российской Федерации: Автореф. дис. на соискание уч. степ. канд. юр. наук. М., 2011.

При подготовке статьи использовалась Справочно-правовая система «Консультант Плюс».